

Pobreza y políticas públicas en comunidades campesinas	Titulo
Salazar Ortuño, Fernando B. - Autor/a;	Autor(es)
De la coca al poder : políticas públicas de sustitución de la economía de la coca y pobreza en Bolivia (1975-2004)	En:
Buenos Aires	Lugar
CLACSO	Editorial/Editor
2008	Fecha
Colección CLACSO-CROP	Colección
Pobreza; Intereses económicos; Poder económico; Estado; Globalización; Acuerdos internacionales; Políticas públicas; Comunidades campesinas; América Latina;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/clacso-crop/20120709043720/03uno.pdf	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Seguí buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)
Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)
www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



Capítulo I

POBREZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN COMUNIDADES CAMPESINAS

LOS PARADIGMAS EN EL ANÁLISIS DE POBREZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El enfoque de paradigmas, si bien es cuestionado por su carácter polisémico (Otero, 1995) que devela excesivos elementos de análisis, constituye un instrumento metodológico importante en el abordaje de un tema de investigación, ya que permite diferenciar premisas y corrientes teóricas que explican un hecho social. Una primera aproximación de este alcance es brindada por Kuhn (1992: 13-33), para quien un paradigma representa “relaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica”. Por tanto, resulta que el paradigma contiene un carácter de “modelo o padrón aceptado [...] para una mayor articulación y especificación, en condiciones nuevas o más rigurosas, el mismo que comparten los miembros de una comunidad científica”¹ (Kuhn, 1992: 31).

En su aplicación, este enfoque se concentra en tres puntos de atención:

¹ Otro de los elementos que se resaltan en la propuesta de paradigmas de Kuhn es la “constelación de creencias, valores y normas compartidas por una comunidad” (Artacho, 1999: 40-41).

- Encontramos la clase de hechos que el paradigma ha mostrado que son prácticamente reveladores de la naturaleza de las cosas.
- Se dirige hacia los hechos [...] Pueden compararse directamente con predicciones de la teoría del paradigma.
- Consiste en el trabajo empírico emprendido para articular la teoría del paradigma (Kuhn, 1992: 54-57).

Así, un enfoque paradigmático del tratamiento del tema de pobreza y políticas públicas hará posible un conocimiento científico en el que las teorías, objeto y métodos constituyen modelos para el análisis y tratamiento científico de una manera detallada y profunda, develando además las visiones, creencias y valores.

ALCANCE CONCEPTUAL SOBRE POBREZA

Hoy, la humanidad es testigo indiferente y contemplativo de la terrible magnitud y niveles de pobreza alcanzados en el mundo, y en particular en América Latina², lo cual hace que este fenómeno constituya un problema principal de “cuestión social” de la humanidad (Ziccardi, 2001).

En un intento de dar respuesta a esta demanda, las ciencias sociales desarrollaron diversas propuestas que definen y analizan las causales de la pobreza, y promueven además medios de monitoreo, evaluaciones de efectos y propuestas de solución. De todas estas, resaltan los paradigmas teóricos de elección racional (cuestión individual), la socialdemócrata (privilegia acción gubernamental y acción ciudadana), la marxista y la teoría del conflicto (Bazdresch Parada, 2001).

Cada una de estas corrientes mantiene diversos significados, comprensión, explicación e incluso justificaciones que se encuentran polarizadas y dispersas entre quienes viven este estado –los responsables directos e indirectos de esta situación– así como entre los que estudian dicho problema social.

Frente a esta primera barrera de dispersión, un punto de partida en los estudios de pobreza es la comprensión del sujeto como principal referencia de análisis. De esta manera, encontramos que pobre es una “persona que no tiene suficiente comida, y carece de acceso a una combinación de servicios básicos de educación, atención de salud, agua potable, sistemas de saneamiento adecuados y un lugar de residencia seguro” (Bazdresch Parada, 2001). Definición posiblemente cuestionable pero que en el fondo resume una situación de privación y de im-

2 De acuerdo con la CEPAL, los pobres se duplicaron desde la década del setenta. En 1994, los pobres e indigentes en América Latina alcanzaron un total de 209,3 millones, de los cuales 135 millones son pobres (CEPAL, 1996: 31). Para el año 2000, se calcula que sobrepasan los 200 millones de personas, es decir, 45% de la población (Mendoza et al., 2000: 9).

tencia³, que inmoviliza a las personas en la dinámica social de mejora o cambio de su condición de vida presente y futura.

Asimismo, la línea común desarrollada por estos paradigmas sobre pobreza retoma como unidad de análisis tanto el ámbito macro-social de la pobreza, que es determinado por el contexto socioeconómico del país, como el microsocio, que explica las características de operación interna del sistema (Bazdresch Parada, 2001).

Un acercamiento y debate en torno a la definición del alcance de las necesidades básicas del ser humano se encuentran definidos en el establecimiento de las líneas de pobreza, consistentes en el ingreso económico mínimo necesario de los individuos, el cual, en términos económicos, es variable en diferentes contextos⁴ y tiempos.

Sin embargo, este mínimo necesario cuenta también con opiniones diversas entre corrientes que estudian y definen la pobreza.

Los relativistas se limitan a identificar la línea de pobreza como satisfacción de sus necesidades estrictamente materiales. Para ellos, la pobreza expresa juicios de valor, y las necesidades son relativas a las circunstancias históricas y culturales (Dieterlen, 2001); por lo tanto, la pobreza debería ser definida en relación con los estándares particulares de una sociedad en tiempo específico (Haralambos y Holborn, 1995).

Los universalistas, en cambio, consideran requerimientos múltiples de subsistencia humana (educación, trabajo, poder) y la necesidad de establecer acceso a bienes esenciales (salud, alimentación, alojamiento, movimiento y otros) que satisfagan a los seres humanos y que permitan tener determinada capacidad física y mental (competencia mental para decidir) (Doyal en Dieterlen, 2001).

Un elemento común de estos enfoques es el manejo de dos categorías: pobreza absoluta y pobreza relativa.

La pobreza absoluta es conocida frecuentemente como pobreza de subsistencia, que presenta carencia de requerimientos básicos⁵

3 "Situación de privación e impotencia. *Privación*, porque los individuos no disponen de ingresos ni de activos suficientes para satisfacer sus necesidades materiales más elementales, y ello es producto de la ausencia de educación, destrezas, actitudes, herramientas, oportunidades, activos suficientes para generar ingresos y acumular. *Impotencia*, porque no poseen ni la organización ni el acceso al poder político para cambiar la situación por sí solos" (Grynspan en Ziccardi, 2001).

4 Estados Unidos, 15 mil dólares anuales; la Unión Europea, 15 mil euros anuales; México, 940 dólares anuales. El Banco Mundial define como pobres, en la zona latinoamericana, a quienes se esfuerzan por subsistir con menos de 370 dólares anuales (Mendoza et al., 2000).

5 Charles Booth fue el primero en tratar de establecer estándares consistentes sobre "pobreza de subsistencia" (Giddens, 1993: 245-246). Se refiere a la carencia de requerimientos

(Giddens, 1993) para mantener una subsistencia mínima⁶ y un nivel de vida aceptable (Bazdresch Parada, 2001). En cambio, la pobreza relativa define y mide la pobreza en términos de estándares específicos para espacios sociales y tiempos particulares; el punto en el cual la línea de división que separa a los pobres de otros miembros de la sociedad es marcada de acuerdo con la afluencia de la sociedad (Haralambos y Holborn, 1995).

Otros indicadores que se rescatan son los factores multidimensionales, tanto de elementos cuantitativos –denominados también el lado económico, que es el producto de la escasa dinámica productiva– como de elementos cualitativos –considerados como el lado social basado en la transferencia intergeneracional hereditaria (Haralambos y Holborn, 1995), como son la “oportunidad de empleo, acceso a servicios públicos, protección de la salud, de la cultura, de la religión, administración de justicia, poder participar en la vida política y los procesos de toma de decisión gubernamentales” (Martínez en Cimaadamore et al., 2006: 18). Todos estos indicadores son utilizados por entidades multinacionales y de cooperación internacional, y reproducidos en programas nacionales.

EL PARADIGMA DE LA NUEVA POBREZA

Según esta visión, la principal causa de la pobreza en la actualidad es el resultado del proceso de crisis de la propuesta de desarrollo del capitalismo. La propuesta del paradigma de modernidad⁷ que despegó en la década del ochenta consolidó y profundizó el relanzamiento de políticas neoliberales e impuso modelos hegemónicos mediante programas de ajuste estructural. La premisa neoliberal respecto a la pobreza fue que con el crecimiento económico los problemas de pobreza y desigualdad se atenuarían (Boron, 2001b).

No obstante esta promesa, el desencanto no tardó en llegar, ya que, a pesar del logro en estabilización económica basada en el recorte del gasto público, se provocó una desigual distribución de los recursos

básicos para conservar una existencia saludable –suficiente alimentación y hacer posible el funcionamiento físico eficiente del cuerpo.

6 La mayoría de las medidas de pobreza absoluta se refiere al establecimiento de una cantidad de alimentos, vestimenta y protección considerada necesaria para una vida saludable (Haralambos y Holborn, 1995: 125).

7 Modernidad es “un proyecto sociocultural muy amplio, lleno de contradicciones y de potencialidades que, en su matriz, aspira a un equilibrio entre regulación y emancipación social. La trayectoria social de este paradigma no es lineal, pero lo que más profundamente la caracteriza es el proceso histórico de la progresiva absorción o colapso de la emancipación en la regulación y, por lo tanto, de la conversión perversa de las energías emancipadoras en energías reguladoras” (Santos, 1998: 164).

(Lustig y Legovini, 2000), una imposición de política de precios (elevación mensual del nivel promedio de los precios al consumidor) y otras medidas económicas que provocaron la caída de los ingresos reales de la población. El impacto de esta rebaja del ingreso afectó en forma directa los gastos de las familias (Verdera, 2001) y, con ello, se produjo la disminución de inversión en educación, salud, alimentación (Lustig y Legovini, 2000) que a la larga repercute y repercutirá en la formación del capital humano y su impacto en el desarrollo de un país.

Como resultado de esta situación, es notorio el efecto devastador de estas políticas en la población pobre, ya que provocan una suerte de perpetuación de la pobreza rural (Puyana, 2001) y un incremento de indigentes⁸. Además, emerge de este proceso un segundo grupo generacional de pobreza o nuevos pobres⁹ como efecto del desempleo prolongado¹⁰ (Ziccardi, 2001) y el subempleo¹¹, que provocan fenómenos nuevos de ampliación de la economía informal e ilegal¹², feminización de la pobreza¹³, niños de la calle¹⁴, reestructuración de las familias¹⁵ y migración, entre algunas de las muchas consecuencias sociales y económicas de la pobreza.

Es también parte de esta nueva forma de pobreza la compleja relación de los campesinos e indígenas que viven en esta situación que responde, según Boron (2004a), a un padrón históricamente constituido por factores políticos, económicos, sociales, militares y ambientales que conlleva privación material, jurídica y simbólica, y reproducción de

8 Habitantes incapaces de acceder a la canasta alimenticia que permite evitar la desnutrición (Mendoza et al., 2000).

9 Son personas que gozaban de una relativa estabilidad laboral, con ciertas posibilidades de ascenso social. Sin embargo (a partir de los años ochenta, pero sobre todo luego de 1991, y con mayor intensidad desde 1994), han comenzado a experimentar un profundo malestar económico, producto de la pérdida de empleos, las reducciones salariales y la falta de protección social (Blaistein en Zicardi, 2001).

10 No empleo de la mano de obra requerida para una utilización normal de la capacidad de producción (Touraine, 1978).

11 Desocupación en el sector del empleo asalariado permanente (Touraine, 1978).

12 Las actividades ilegales son una defensa ante la situación y el único medio real de subsistencia (Mendoza et al., 2000).

13 “Estudios de la CEPAL dejan evidencia sobre la pobreza relativa, e incluso que muchas veces hogares en situación de indigencia sólo cuentan con una mujer a cargo de todas las responsabilidades” (Kliksberg, 2000: 48).

14 La población creciente de niños de las calles que viven en muchas urbes busca el sustento para vivir. Están expuestos a todo tipo de peligros (Kliksberg, 2000).

15 El deterioro de parámetros socioeconómicos básicos de la vida cotidiana de amplios sectores de la población de la región está incidiendo silenciosamente en un proceso de reestructuración de numerosas familias (Kliksberg, 2000).

relaciones de desventajas. Ante esta situación, la sociedad capitalista y su proyecto modernizador y civilizatorio estuvieron ausentes y se mantuvo la pobreza indígena en un estado de invisibilización.

EFFECTOS DE LA POBREZA Y SU REPRODUCCIÓN

La pobreza como generadora de desigualdad¹⁶ provoca situaciones de marginalidad, exclusión, estigmatización y vulnerabilidad entre los sectores más desposeídos.

En cuanto a la marginalidad, este es un fenómeno funcional del capitalismo, que genera una “situación de los grupos sociales pobres en relación con el disfrute, la participación y el uso de beneficios y espacios sociales” (Bazdresch Parada, 2001).

La pobreza en el contexto global implica también un proceso variable, múltiple y pluridimensional de exclusión social¹⁷, generada por diferentes factores¹⁸ que segmentan y polarizan “al incorporar a algunos sectores de la población en la economía, la cultura, la tecnología internacionalizada y excluir a grandes mayorías para acceder o ejercer una o todas estas dimensiones” (Quinti en Ziccardi, 2001). De tal forma que la intensificación de la exclusión crea nuevos estados de precariedad y servidumbres generadas por la ansiedad (Santos, 2005) de la falta de ingresos en general.

En cuanto a la estigmatización social de los pobres, esta “implica una marca social, y [los pobres] son percibidos sobre la base de un conjunto de categorías que constituyen una construcción externa de una identidad social determinada y que es profundamente desacreditadora” (Casaravilla, 2001: 294-295). De esta manera, “la estigmatización no sólo abarca juicios de valor y prejuicios, sino que también genera una resignificación del espacio público y social” (Casaravilla, 2001), de acuerdo con la presencia o no de pobres o sectores sociales estigmatizados, y llega a manifestarse en formas de “racismo cotidiano”¹⁹ (Santos, 1998).

16 La situación económica y/o social caracteriza asimétricas entre grupos o personas (Bazdresch Parada, 2001).

17 Pensada como proceso, es variable y múltiple, pluridimensional. Los procesos de exclusión social existen cuando un conjunto de mecanismos enraizados en las estructuras de la sociedad provoca que determinadas personas y grupos sean rechazados sistemáticamente de la participación en la cultura, la economía y la política dominantes en esa sociedad, en un momento histórico determinado (Casaravilla, 2001).

18 “Los factores actuantes que llevan a la exclusión de un grupo de individuos: aspecto económico (consecuencias de estilos de desarrollo poco integradores); elementos socio-políticos, al centrarse en la idea de obstáculos a la ciudadanía, y sesgo sociocultural: racismo y demonización (físicas, étnicas, legalidad, origen)” (Casaravilla, 2001: 305).

19 “El racismo en sus múltiples reinterpretaciones puede ser entendido hoy en día con el siguiente alcance: el racismo resulta de la división entre fuerza de trabajo central y peri-

Según Touraine (1997: 163-164) “no se da solamente en fundamentos biológicos o físicos (color de la piel, altura, etc.), sino que también abarca un racismo contra la cultura de las personas (costumbres, creencias, vestimenta, dialectos inasimilables del otro)”. Con esta diferencia estigmatizada, la última fase del racismo es la criminalización de un grupo social considerado inferior, tratado como ilegal (Casaravilla, 2001) y muchas veces despojado de sus derechos de ciudadanía; las personas no son reconocidas como parte del Estado. Esta situación se aplica cabalmente en el caso de los campesinos productores de coca, a quienes se estigmatizó como ilegales y criminales.

Este conjunto de efectos y sanciones sobre los pobres hace que estos grupos, según Ziccardi (2001), se encuentren en un estado de vulnerabilidad social, que implica estar sometidos a carencias y procesos dinámicos de inhabilitación que los colocan en situaciones que atentan contra la capacidad de resolver los problemas que plantea la subsistencia y el logro social de una calidad de vida satisfactoria.

Ahora bien, si buscamos el origen de la pobreza, sin duda las posiciones y las explicaciones son diversas y dispersas, las cuales van desde factores estructurales –históricos, políticos y económicos, como la del desarrollo del capitalismo en general (imperialismo, subdesarrollo, capitalismo dependiente, modernidad y otros)– hasta la acción específica de los estados como responsables directos del desarrollo y la reducción de la situación de pobreza.

Asimismo, las soluciones planteadas fueron dispersas y complejas e incluyeron estrategias antipobreza, erradicación de pobreza, luchas y hasta declaraciones de guerra contra la pobreza.

Todas estas propuestas buscaron tomar acciones sobre diferentes factores considerados causales de la pobreza, y bajo un enfoque positivista se dio una competencia en la formulación de teorías y metodologías para la construcción de modelos que permitan la formulación de políticas públicas de eliminación de la pobreza. Siendo el resultado final de estas acciones, en la mayoría de los casos, la agudización de la pobreza, y en las mejores experiencias se registró una reducción frágil de la pobreza concentrada en sectores limitados de la población.

PARADIGMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO GENERADORAS DE LA POBREZA

En esta obra se analizan las causas de la pobreza, que se origina en la formulación e implementación de políticas públicas estatales, ya que

férica, es decir, de la etnización de la fuerza de trabajo como estrategia para reenumerar un amplio sector de la fuerza de trabajo por debajo de los salarios capitalistas normales, sin con eso correr riesgos significativos de agitación política” (Santos, 1998: 174).

según la propuesta aquí planteada estas mismas políticas son las generadoras de pobreza, puesto que es en esta instancia de toma de decisión donde los políticos asumen intereses de grupos económicos que definen el accionar estatal, y es en este espacio, en definitiva, donde se determina la solución, postergación e incluso la profundización del estado de pobreza de sectores sociales de una población, tal como se verá en la siguiente sección.

El punto de partida es considerar que pobreza, desarrollo y Estado constituyen elementos inseparables a partir de los cuales se busca salir de una situación de estancamiento y postergación como medio de superación de la pobreza. Los mecanismos utilizados para este fin son la formulación de políticas públicas estatales²⁰, responsables de la identificación de programas y proyectos que permitan salidas alternativas a las causas y efectos de la pobreza.

Los intentos para la solución de la pobreza resultan ser una práctica común entre los países mediante el diseño e inversión de cuantiosos recursos en la ejecución de rigurosos programas sectoriales (seguridad alimentaria, donación y subsidios, empleos temporales, microcréditos y otros) que permitan alivio material en forma temporal. No obstante, gran parte de los programas son frágiles e inmediatistas, se concentran en acciones coyunturales y carecen de propuestas integrales y estructurales que propongan un desarrollo económico, social, político y cultural como medio sustentable de superación de la pobreza.

De esta limitada visión y falta de interés político, se cuenta con diversos tipos y experiencias de programas focalizados en la superación de la pobreza, para lo cual se formulan emotivas y resonantes declaraciones de “luchas, guerras y operaciones contra la pobreza”, las cuales derivan en fracasos rotundos. Sin embargo, el tema de la pobreza y su manipulación constituyen verdaderos “botines electorales” de partidos

20 “La política puede denotar varias cosas: un campo de actividad gubernamental (política de salud, educativa, comercial), un propósito general a realizar (política de empleo para jóvenes), una situación social deseada (política de restauración de los centros históricos, contra el tabaquismo, de seguridad), una propuesta de acción específica (política de reforestación de los parques nacionales, política de alfabetización de adultos), la norma o normas que existen en una determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestión (política de productividad agrícola, de exportación, de lucha contra la pobreza extrema)” (Aguilar Villanueva, 1996b).

“Lo público entendido como alcance de manifiesto (de libre acceso, transparencia y apertura), dimensión de franqueza (acceso franco a decisión de gobierno), conversión a la luz pública (diálogos, argumentos, polémicas, transacciones, acuerdos), libertad pública (expresión, manifestación, reunión, opinión), estilo de decisión democrática, recursos públicos y recaudación fiscal, prevalencia de lo normativo” (Aguilar Villanueva, 1996a).

políticos y grupos de poder que controlan y mantienen niveles de pobreza funcionales a sus intereses (Dieterlen, 2001).

Esta situación no varió en los últimos años, y las políticas de ajuste liberal implementadas desde la década del ochenta se limitaron a considerar la “lucha contra la pobreza” con una serie de mecanismos parciales llamados “redes de seguridad²¹”, que constituyeron paliativos coyunturales.

Ahora bien, el tratamiento de la propuesta de políticas públicas como generadora de pobreza abarcará dos grandes visiones: la de las políticas públicas en sentido clásico, que considera que las políticas son atribución y realización única y exclusiva de los estados con la sociedad, y la de la práctica real de la formulación de políticas, que es resultado de la interacción de intereses globales –estados o grupos internacionales de poder hegemónico (económico, político y cultural)– que influyen en la definición de agendas de los organismos multilaterales y regionales, e incluso en forma bilateral directa sobre la definición de políticas, que tienen diferentes niveles de direccionalidad dependiendo de las relaciones de poder y capacidad de resistencia o adecuación del Estado y los grupos meta a nivel local (organizaciones y poblaciones específicas).

VISIÓN ESTATAL-NACIONAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas, en su concepción clásica de Estado, consideran que el tratamiento de un tema o problema es objeto de intervención exclusiva y soberana de un gobierno, el cual toma decisiones y acciones de manera institucional, decisoria y causal, sustentadas en fundamentos legales y constitucionales (Aguilar Villanueva, 1996a). Por lo tanto, la política pública implicaría un “proceso de elaboración en el que se dan interacciones entre individuos, grupos e instituciones que manifiestan sus problemas con el fin de ser considerados como públicos” (Subirats, 1994: 41); en un “escenario nacional de relaciones e interacciones actúan sobre arenas de poder real” (Lowi, 1996: 31), en todos los momentos o etapas que hacen a la formulación de problemas –elaboración de agenda, implementación y resultados de las políticas públicas, como se verá a continuación.

La *agenda de gobierno* es el proceso por el cual las demandas de asuntos privados o colectivos alcanzan a ser planteados como problemas sociales. Para que estos logren ser tomados en cuenta por la acción gubernamental o estatal, las demandas entran en competencia unas

21 “Costos sociales de las crisis económicas, respondidas por los gobiernos con programas de seguridad: asistencia alimentaria, seguro de desempleo, fondos sociales, coberturas de salud a desempleados, escolaridad para los niños, programas de reentrenamiento, programas de empleo” (Lustig y Legovini, 2000: 22).

con otras. Los problemas que alcanzan a ubicarse como prioritarios²² pasan a ser reconocidos en niveles públicos²³ como problemas nacionales, tanto por el gobierno como en la sociedad, siendo objeto de acción gubernamental²⁴ que pone en marcha su maquinaria de información, análisis, concertación, legislación, movilización, operación y tratamiento del tema (Aguilar Villanueva, 1996c). Este enfoque de construcción de agenda es considerado como sistémico²⁵.

El *diseño*, llamado también hechura política, consiste en identificar “cómo el gobierno decide, desarrolla, procesa e investiga un asunto público” (Aguilar Villanueva, 1996b: 15). Proceso que se ajusta a consideraciones jurídicas institucionales “que son el repertorio de leyes, reglamentos, ámbito de competencia-jurisdicción, instancias y procedimientos formales; como también al cumplimiento de consideraciones operativas de órdenes dadas y llevar a cabo decisiones previas” (Aguilar Villanueva, 1996b: 6).

Los componentes que hacen al diseño de políticas toman en cuenta la “elección de valores, criterios, objetivos, medios, rutas estratégicas de acción, actores, procedimiento, tiempos e instrumental” (Aguilar Villanueva, 1996b: 15), los cuales en forma operativa abarcan reglamentos, programas, decisiones de autoridad, cumplimiento de propósito, procesos de acción, interacción entre actores, acción colectiva y comunicación, con el siguiente alcance:

Los reglamentos, programas gubernamentales y los productos de las decisiones de autoridad (leyes, órdenes locales, órdenes ejecutivas, decisiones administrativas, acuerdos sobre conducta, decisiones), cumplimiento de propósitos (intencional, planeado), diversas decisiones de actores participantes

22 “Los problemas, en su conformación jerárquica para su reconocimiento como públicos, presentan diferentes mecanismos de acción, como acontecimientos sociales (catástrofes, cambios tecnológicos, sucesos económicos, crímenes, elecciones), medidas de presión de impacto (bloqueos, marchas) y actores sociales que se encargan de convertirlos en cuestiones y ofrecer primera definición, los ‘iniciadores’ que dan el primer paso del trayecto” (Aguilar Villanueva, 1996c: 35).

23 Subirats (1994) llama a este paso del problema de la agenda como politización del tema.

24 “A nivel local o de grupos sociales, políticos y económicos, se tiene similar proceso de formación de agenda, y es importante resaltar que toda comunidad política y social tiene su propia agenda sistémica” (Subirats, 1994: 31).

25 La agenda “sistémica” (pública o constitucional) en la que están integradas todas las cuestiones de los miembros de una comunidad política percibe comúnmente como merecedores de la atención pública aquellos asuntos que atañen a la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política, local, estatal y nacional tiene su propia agenda sistémica, aunque pueden ser más generales o abstractas (contaminación, pobreza, etc.) (Cobb y Elder, 1996: 83).

(gubernamentales, extra gubernamentales), proceso o curso de acción (conjunto de decisores y operadores, conjunto de acción), conjunto de interacción de acciones de actores (recursos, medios que emplean, reglas que emplean, reglas que siguen), estrategia de acción colectiva (diseñada, calculada), actividad de comunicación pública (intencionalidad comunicativa), y actividades posdecisionales o retrospectivas (Aguilar Villanueva, 1996b: 24).

Todos los elementos descriptos que hacen al diseño de políticas constituyen categorías que sirven de herramientas para la descripción y análisis.

Un tercer elemento de análisis de las políticas públicas es el *proceso de implementación*, que es la ejecución y cumplimiento de decisiones sobre la agenda de gobierno, a cargo de funcionarios y operadores de entidades estatales (Aguilar Villanueva, 1996d), donde cada uno de estos actores tiene diferentes intereses y puntos de vista sobre términos operativos del acto de implementación, que abarcan las metas programadas, institución ejecutora, canalización de recursos y evaluación de resultados²⁶ (Aguilar Villanueva, 1996b).

Esta interacción entre diferentes actores da lugar también, de acuerdo con Subirats (1994), a “redes políticas”, que son entramados de actores institucionales políticos y sociales.

Cada política pública tiene su propio entramado de organizaciones e intereses, conectados entre sí por dependencias financieras o administrativas, y distinguibles entre sí por los cortes en la estructura presupuestaria general de que dependen (Subirats, 1994: 119).

Debemos también tomar en cuenta que un efecto del proceso de implementación es la creación de “relaciones intergubernamentales” (macroimplementación) por la gran variedad de participación de instancias del sector público que actúan a la vez, desde los departamentos ministeriales a las autoridades locales, pasando por todo tipo de organizaciones cuasi gubernamentales y gobiernos regionales o locales; esto da lugar a relaciones de interdependencia, donde el gobierno central siempre precisará y dependerá de las diferentes instancias de gobierno regional o local (Subirats, 1994: 121-122).

El último elemento de análisis de las políticas son los *resultados*, consistentes en metas y logros sobre temas específicos (Aguilar

26 Además de la selección de personal, reuniones (autoridades locales, grupos políticos), diseño de problema, calendario de acción, convocatorias, aprobación de proyectos, continuidad de fondos, seguimiento de proyectos, información y negociación (Aguilar Villanueva, 1996b).

Villanueva, 1996d: 17), cuyo análisis debe hacer énfasis en factores que facilitaron o afectaron el diseño e implementación de políticas, como también en elementos de legalidad, viabilidad política, solidez en condiciones de implementación administrativa y perfectibilidad²⁷.

A estos criterios debemos añadir el análisis de elementos de costo-beneficio que no son medibles (incertidumbres acerca del futuro y la pérdida de vidas humanas), pero que en el contexto del tema de estudio son importantes (Aguilar Villanueva, 1996b).

Otros de los elementos que deben ser tomados en cuenta son los “resultados adversos”²⁸ que generan las políticas públicas.

Cualquier otra forma de proceso que se dé para la formulación de una política pública es considerada por los clásicos como forma asistémica, ya que la misma no tiene como punto de partida la participación y consenso de la población y organizaciones sociales en la formulación de agenda de la política estatal. No obstante esta negación, las instancias locales tienden a generar construcciones alternativas que son “opciones de política o cursos de acción paralela de estrategias de intervención para solucionar o mitigar el problema” (Bardach, 2001: 3), y pueden constituirse en acciones contestatarias, complementarias o de conflicto.

VISIÓN GLOBAL-NACIONAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Estas categorías de las políticas públicas clásicas son válidas en su uso y aplicación para el análisis de las políticas y cambios que estas generan sobre la pobreza. Sin embargo, una limitante de esta visión es que estas políticas aún se mantienen en un cerco de espacio y tiempo limitado, en el que prevalecen “las viejas categorías de las relaciones internacionales o de la política exterior, pues ellas dislocan la distinción entre el adentro

27 “Legalidad: una política viable no debe violar los derechos constitucionales, estatutario o de ley común. Aceptabilidad política: una política viable debe ser políticamente aceptable, o al menos no inaceptable. La inaceptabilidad es una combinación de dos cosas: demasiada oposición (puede ser amplia o intensa o ambas) y/o muy poco apoyo (que puede ser reducido a poco intenso o ambos). Solidez: una opción política debe ser lo suficientemente sólida para que, aunque el proceso de implementación no sea fácil, los resultados de la política sean satisfactorios. Perfectibilidad: los planificadores de política deben permitir que los implementadores de políticas perfeccionen el diseño original bajo una actitud de apertura” (Bardach, 2001).

28 “Largas demoras, captura de los beneficios, costos presupuestales o administrativos excesivos, escándalo por fraude, desperdicios y abusos que minen el apoyo político y comprometan a los partidarios de la política, complejidades administrativas que dejen a los ciudadanos [...] inseguros acerca de los beneficios o de las regulaciones que deben acompañarlos” (Bardach, 2001: 55). Tenemos también los “costos hundidos (pagos irrecuperables, pero que continúan siendo financiados para completar el proyecto) como factor económico y político” (Behn, 1996).

y el afuera; son síntomas del exceso de la política vis á vis en el territorio nacional” (Arditi, 2002: 467). Este hecho anacrónico lleva a la necesidad de replantear la concepción de las políticas públicas y su tratamiento de pobreza, ampliando el concepto de espacio-tiempo a nuevas formas de relaciones internacionales, cambio de tecnología, información y otros elementos considerados globales que replantean la comprensión de las formas de concepción e implementación de la hechura política en el ámbito global y contemporáneo.

Para empezar, el Estado-nación aún es la base de las políticas públicas que conforman el espacio-tiempo²⁹ específico donde la inclusión o exclusión social tienen origen, y permite la ejecución del proceso de las políticas a favor de sectores de la sociedad determinados, por ello es importante la comprensión cabal del contexto y dinámica del Estado-nación y los tiempos y espacios en los que se desenvuelve. Para mayor comprensión de este alcance, Boaventura de Sousa Santos (2005: 11) explica la importancia de estos elementos.

Espacio-tiempo nacional y estatal, el espacio-tiempo [donde] se consigue la máxima agregación de intereses y se definen las escalas y perspectivas con las que se observan y miden las interacciones no estatales y no nacionales (de ahí que el gobierno municipal se denomine gobierno local). La economía alcanza su máximo nivel de agregación, integración y gestión [...] Las familias organizan su vida y establecen el horizonte de sus expectativas, o de la falta de las mismas. La obligación política de los ciudadanos ante el Estado y de este ante aquellos se define dentro de ese espacio-tiempo que sirve también de escala a las organizaciones y a las luchas políticas, a la violencia legítima y a la promoción del bienestar general.

Por lo tanto, para cualquier tratamiento de políticas públicas, el Estado-nación es la dimensión espacio-temporal central para la descripción y aplicación del ciclo de formulación de políticas (problemática, agenda, diseño, implementación y resultados), en la que se integra la relación Estado y sociedad, que asume intensidades variables en relación con su interacción con elementos externos y locales que influyen muchas veces de manera determinante sobre el accionar de las políticas públicas.

Es así que en la década del ochenta las relaciones y toma de decisiones de políticas fueron realizadas en un contexto de intensificación de la interacción del Estado-nación con la dimensión de relaciones de carácter transnacional, que influyen en gran medida en

29 “El tiempo es mucho más que cronometría y cronología. El tiempo es también duración, ciclos y disyunción” (Wallerstein, 1999: 287).

la formulación de políticas públicas y temas de interés multilateral, regional y bilateral.

La nueva dinámica de relaciones mundiales dio lugar al fenómeno llamado globalización, que puede ser entendido como un nuevo orden internacional caracterizado por la “intensificación de las relaciones sociales a nivel mundial, que vincula localidades distantes, de tal manera que los acontecimientos locales son modelados por eventos que tienen lugar a muchas millas de distancia y viceversa” (Giddens, 1991: 64). Pero esta globalización, más allá de ser un proceso unilateral de uniformación, es una red de relaciones complejas y múltiples. De acuerdo con Santos (1999):

Globalización como un fenómeno polifacético comprende un conjunto de diversos fenómenos con dimensiones económicas, sociales, políticas, culturales, religiosas y jurídicas, combinadas de las maneras más complejas [...] Va acompañada de viejas y nuevas formas de localización, la desterritorialización de las relaciones globales coexiste con la reterritorialización de las mismas.

Con este aditamento, podemos sintetizar la importancia real que juega el fenómeno de globalización en el estudio de políticas de pobreza y su impacto, ya que la globalización es un proceso multidimensional (Amoore et al., 2000) de intensificación de relaciones sociales que abarca un amplio rango de aspectos materiales y no materiales de producción, distribución, gestión, finanzas, información, tecnologías de comunicación y acumulación de capital (Amoore et al., 2000), que se dan en forma compleja y polifacética y mantienen una especificidad en la acción social en cada una de sus dimensiones (económica, legal, política, cultural) en la que intervienen elementos (comportamientos y prácticas) transnacionales, nacionales y locales.

DIMENSIÓN ESPACIO-TIEMPO E INTERFAZ EN COMUNICACIÓN

Ahora bien, en este contexto complejo de acción social, la concepción de las políticas públicas adquiere un nuevo redimensionamiento en su práctica y análisis, ya que los principales temas de interés estatal y social –como es el caso del tema de estudio– pasan por nuevas dimensiones de mediación espacio-temporal, dando lugar a un “proceso social mediante el cual los acontecimientos se aceleran y se extienden alrededor del mundo [...] Cambia situaciones y condiciones muy diferenciadas” (Santos, 1999: 56). Por lo tanto, la posibilidad de marcar ritmos propios en las relaciones sociales “lleva a desafiar los límites o barreras materiales de las relaciones, y nos coloca, sin duda, frente a una nueva concepción de vida, ya que los límites a la libertad de movimiento están

dados por factores geofísicos (fronteras naturales y artificiales), y los límites de velocidad de tiempo y coste impuesta a la libertad de movimiento” (Bauman, 2001: 25). Aspectos que potencialmente constituyen una gran ventaja para las acciones estatales.

Uno de los elementos centrales que hizo posible este manejo ampliado espacial y temporal está dado, de acuerdo con Castells (1996a: 56), por una cultura material de técnica-tecnología informática y de comunicación:

Por obra de un nuevo paradigma tecnológico organizado en torno a las tecnologías de la información [...] incluyo el conjunto convergente de tecnologías de la microelectrónica, la informática (máquinas software) y a las telecomunicaciones (televisión, radio y optoelectrónica).

El uso extendido e intensivo de estos medios ha ampliado las formas de relación, interacción y comunicación, y posibilita la ampliación de la relación de interfaces³⁰ hacia una nueva forma de relación de “interfaz” que incrementa la velocidad de los tiempos de comunicación y acción social entre los espacios locales, nacionales y transnacionales.

El proceso actual de transformación tecnológica se expande de forma exponencial por su capacidad de crear una “interfaz” entre los campos tecnológicos mediante un lenguaje digital común en el que la información se genera, se almacena, se recupera, se procesa y se transmite (Castells, 1996a: 56).

De esta manera, la interacción de interfaz alcanza su centralidad e impacto en la “aplicación de ese conocimiento e información a aparatos de generación de conocimiento y procesamiento de información/comunicación, en un círculo de retroalimentación acumulativo entre la innovación y sus usos [...], el mismo que se da en una velocidad creciente, con una potencia en aumento” (Castells, 1996a).

En síntesis, bajo esta visión de “globalización informacional y comunicacional”, se empieza a romper con la idea de barreras analíticas y materiales de la concepción del tiempo y espacio, que son los elementos base que “engloban la continua transformación multifacética de los parámetros de la condición humana” (Bauman, 2001: 25), y permiten la emergencia de la “interfaz” como nueva forma de acción e interacción social.

30 “Interfaces sugiere un tipo de encuentro directo (*face to face*) entre individualidades o unidades que representan diferentes intereses, y permiten mostrarnos cómo los objetivos, percepciones, intereses y relaciones de las varias partes pueden ser reformadas como un resultado [de] una interacción” (Long, 1984: 11).

Sin embargo, también debemos resaltar que los ritmos e intensidad de relación de interfaz son a su vez diferenciados y diferenciadores, ya que no todos los espacios (locales y nacionales) tienen la posibilidad de acceso a los medios de interfaz que posibiliten acción acelerada, como tampoco no todos los temas mantienen una prioridad común en los espacios (local, nacional y transnacional). Por ende, la interfaz puede jugar también una acción desacelerada y limitante para otros.

Esta diferenciación en el acceso del manejo de las dimensiones espacio-tiempo y los temas de prioridad (pobreza, narcotráfico, ecología y otros) revela que la interacción de los procesos sociales contiene una inequidad en la distribución de los recursos que permiten a los actores de los contextos locales y nacionales acceder a relaciones recíprocas y beneficios específicos.

Por ello, otro elemento implícito en esta dinámica son las “relaciones de poder que explican las diferentes formas de movilidad espacial y temporal” (Santos, 1999: 56), ya que “los usos del tiempo y espacio son tan diferenciados como diferenciadores” (Bauman, 2001: 29), y quienes no tienen acceso a uso o derecho de uso de esta nueva globalización informacional demuestran al mismo tiempo su desventaja y dependencia política, social, cultural, económica, tecnológica y militar.

CAMBIO SOCIAL A NIVEL LOCAL-NACIONAL Y GLOBAL

En general, las sociedades mantienen los procesos de cambio que las afectan en forma directa e indirecta como imagen y referencia de cambio social de su situación. Es por ello que, tomando en cuenta la memoria colectiva, los cambios pueden ser intergeneracionales e intra-generacionales (Enguita, 1997).

Pero el análisis y referencia de estos cambios no sólo abarcan procesos de transformación del ámbito local-nacional, sino que se toman en cuenta elementos de cambio que se dan en procesos más amplios en contextos internacionales, que modifican e influyen situaciones, temas y prioridades en los espacios nacionales-locales.

En esta dinámica, la globalización en los años noventa llegó a ser un concepto explicativo del cambio social (Douglas, 2000: 110) en pos del mejoramiento de las condiciones de vida y superación de la pobreza, constituyéndose de esta manera en una promesa de una fuente de aceleración de “múltiples cambios en la economía, política y cultura” (Chin y Mittelman, 2000: 29) en los espacios estructurales³¹ del Estado-nación (Amoore et al., 2000: 23).

31 De acuerdo con Burke (1997: 12), “los cambios se estructuran y por ello las estructuras cambian. En realidad, el proceso de estructuración ha pasado a ser un foco de atención en los últimos años”.

Por otra parte, ya en el espacio nacional-local, el cambio social prometido tuvo consecuencias distintas sobre las personas, las cuales participaron con diferentes intensidades y fueron tomadas en cuenta de modo diferenciado, y se produjeron percepciones diversas sobre la promesa del cambio social (Enguita, 1997: 144).

LOS NUEVOS ACTORES DE LA GLOBALIZACIÓN Y SUS PRIORIDADES

Si bien para la visión tradicional de las políticas públicas los actores centrales estaban constituidos por grupos y sectores de la sociedad civil e instituciones del Estado-nación, estos actores, bajo las nuevas condiciones de interacción transnacional-global, se amplían en su composición y distribución de roles. Son parte importante entre estos grupos las “empresas transnacionales (ETN), capital de elite local y burguesía estatal” (Evans, 1992).

Las ETN constituyen la forma institucional principal de la clase capitalista transnacional (Santos, 1999), logran controlar temas de su interés bajo ritmos y dinámicas específicas cuyo impacto tiene fuertes repercusiones a nivel de actores estatales-nacionales y locales, y sus demandas inciden tanto sobre políticas internacionales como nacionales y locales. La importancia central de las ETN, según Santos (1999), se debe a que estos actores “globales” ejercen gran influencia en la producción (bienes, servicios, cultura) y control económico-financiero, por lo cual son clave en la nueva economía mundial. Su acción transnacional se da a través de una red de instituciones aglutinadas alrededor de las ETN, como es el caso del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto de Finanzas Internacionales (IFI) (Santos, 1999).

Otro de los actores centrales en la globalización es la elite local, formada por un sector empresarial y gerentes de compañías. También se tiene a la burguesía estatal, constituida por la burguesía gerencial emergente, integrada por altos funcionarios estatales, líderes políticos y profesionales liberales (Santos, 1999). Estas elites estatales, de acuerdo con Falk (2000: 55), “adoptan una perspectiva cada vez más desterritorializada, lo que contribuye al debilitamiento del sentido de identificación nacional”.

La población del Estado-nación, por su acción y comportamiento, se clasifica en tres grupos: una pasiva, una inconforme y otra activa:

Una masa inerte y confusa a lo que Zermeño (1996) ha calificado como “sociedad derrotada” bajo el embate neoliberal. El segmento inconforme que proporciona la base para nuevas formas de protesta, a menudo violentas, contra la globalización. Y una minoría activa y visionaria se organiza al nivel

local y transnacional (pero todavía no al nivel nacional) en el marco de un proyecto alternativo de globalización y de ciudadanía globalizada animado por una ética cosmopolita (Assies et al., 2002: 28).

Los mismos autores resaltan que importantes sectores de la población del Estado-nación en general identifican cada vez menos sus proyectos de futuro con el Estado.

CONSTRUCCIÓN DE REDES SOCIALES

Otra de las características de las sociedades y actividades de los actores en el contexto de globalización es que estos están enmarcados en complejas relaciones de interacción entre una diversidad de actores (públicos o privados), en espacios diversos (locales, nacionales, regionales, transnacionales) y tiempos diferenciados (intensidad y velocidad de interacción), configurando de esta manera, para cada actividad, redes sociales de interfaz e interfaces específicas y especiales, que dan la particularidad de una “sociedad en red”.

En nuestras sociedades, la articulación espacial de las funciones dominantes se efectúa en la red de interacciones [...] Esta red en ningún lugar existe por sí misma, ya que las posiciones se definen por los flujos [...] La red de comunicación es la configuración espacial fundamental: los lugares no desaparecen, pero su lógica y su significado quedan absorbidos en la red (Castells, 1996b: 446).

Asimismo, el alcance del concepto de “redes sociales” nos permite identificar que estas están constituidas espacialmente bajo una jerarquía estructural de funciones, en la que algunos espacios y sus actores llegan a ser ejes de interacción central, intermedios o periféricos.

Los principales procesos dominantes de nuestra sociedad se articulan en redes que conectan diferentes lugares y asignan a cada uno un papel y un peso en una jerarquía de generación de riqueza, procesamiento de la información y creación de poder, que en definitiva condiciona el destino de cada localidad (Castells, 1996a: 448).

Por lo tanto, las “redes sociales” están constituidas también por actores que ejercen y funcionan con base en relaciones de poder jerárquicas construidas sobre intereses y formas de dominio.

El dominio no es puramente estructural, lo promulgan, lo conciben, deciden y aplican los actores sociales [...] La elite tecnócrata-financiera-gestora que ocupa las posiciones

destacadas en nuestras sociedades también tendrá necesidades espaciales específicas en cuanto al respaldo material/espacial de sus intereses y prácticas [...] El dominio se basa en la capacidad organizativa de la elite dominante (Castells, 1996a: 449).

De esta manera, actores, redes, dominio y poder son elementos que están presentes en las prácticas sociales que involucran a las interacciones de interfaz e interfaces locales, nacionales y transnacionales.

Es importante también resaltar que las redes sociales a nivel local-nacional, según Hopenhayn (2002: 453), dan lugar a la configuración de nuevos espacios públicos, acceso a la información y el conocimiento, uso de servicios y nuevos vínculos con otros. Posibilidades que en conjunto amplían las potencialidades de los individuos. Sin embargo, no todos tienen las mismas oportunidades de acceso y uso de redes, y quienes quedan fuera son excluidos del acceso al conocimiento, la competitividad laboral, la movilidad ocupacional, el bienestar futuro, la comunicación, la cultura y la ciudadanía.

LO LOCAL Y GLOBAL EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Como se vio, la globalización es un fenómeno no lineal, que abarca diferentes formas y alcances temporales y espaciales específicos. El proceso de constitución de toda globalización se da en dos momentos: el localismo globalizado y el globalismo localizado.

El “localismo globalizado consiste en el proceso por el cual un fenómeno local dado es globalizado con éxito” (Santos, 1999: 57). Es decir, cualquier propuesta específica (intereses, objetivos, metas concretas) perseguida por actores sociales tiene como punto de partida un espacio y tiempo local-nacional, los mismos que a través del uso de medios, recursos y redes sociales logran conformar y consolidar posiciones en espacios nacionales y luego en espacios globales.

El segundo momento, el “globalismo localizado, consiste en el impacto de las prácticas e imperativos transnacionales en las condiciones locales, que son así desestructuradas y reestructuradas con el fin de responder a dichos imperativos” (Santos, 1999: 57). Vale decir que cualquier fenómeno que logra constituirse como global baja a instancias nacionales y locales, y ejerce cambios en estos espacios para la implementación de la propuesta globalizada.

La dinámica de este proceso es la siguiente: de intereses locales a interés nacional; de interés nacional a interés global; de interés global a interés nacional-local. Y se efectúa a través de diferentes modalidades y mecanismos, variables de acuerdo con los tipos de sectores y actores sociales responsables, determinados por las relaciones de poder

existentes en los espacios donde se diseminan y concretan las propuestas globales. Por ejemplo, las instancias globales utilizan mecanismos variables en los temas de “enclaves de libre comercio, deforestación, deterioro de recursos naturales para pagar la deuda externa, usos turísticos (de tesoros históricos, vida salvaje, artesanía), conversión de la agricultura de subsistencia en agricultura orientada a la exportación, ajuste estructural” (Santos, 1999: 57).

Ahora bien, Santos (1999) plantea que no todos los espacios y sectores (públicos y privados) son necesariamente de interés de los fenómenos globales. Algunos de estos espacios cobran mayor interés e intensidad que otros, por lo tanto la globalización no necesariamente es hegemónica con carácter de universalización o *de mundialización*. Es el caso de los países centrales que, al definir prioridades e intereses públicos y privados, ejercen diferentes mecanismos, recursos y presión variable a países periféricos y semiperiféricos.

GLOBALIZACIÓN HEGEMÓNICA

Cabe resaltar que se registra una fuerte presión de quienes consideran que existe una globalización de carácter hegemónico con base en teorías de dominación del poder imperialista que identifican como un poder absoluto³². Dentro de este marco, algunos autores, considerando la influencia predominante del gobierno norteamericano, dieron la nominación de “americanización” (Ritzer, 2002), que tiene especial incidencia sobre algunos temas específicos (en el sistema financiero, comercio mundial, petróleo, migración, narcotráfico y muchos otros), y por ello plantean el calificativo de globalización a la americana (Palacios Castañeda, 1988).

Sin embargo, esta posición posee sobre todo una base ideológica, ya que la lectura de lo hegemónico es más relativa y “se refiere a una nueva distribución de poder” (Nederveen Pieterse, 2000: 190), en la cual los diferentes actores sociales ejercen influencia en la definición de agendas y ejecución de políticas públicas en espacios nacionales e internacionales, logrando desempeñar una posición dominante con impacto variado en la política mundial y nacional, cuyo alcance, de acuerdo con Painter (1994), puede ser:

32 Por ejemplo, para Amin (2001) la globalización hegemónica implica la consolidación del capitalismo, definido por él como la “*mundialización capitalista*, que es el despliegue de esa dimensión económica a escala mundial y la sumisión de las instancias políticas e ideológicas a sus exigencias [...] En esta relación, los centros dominantes tradicionales conservarían su ventaja reproduciendo las jerarquías, en las que los Estados Unidos conservarían su hegemonía mundial, por sus posiciones dominantes en el ámbito de la investigación-desarrollo, el monopolio del dólar y la gestión militar del sistema”.

- Desarrollar posturas en marcos [...] globales, en foros internacionales.
- Ensayar estrategias regionales.
- Actuar como Estado-nación, influyendo o coaccionando.

Estas formas de influencia de globalización ideológica están asociadas con la “forma de las fuerzas de mercado transnacional dominante en la escena política, incluyendo la cooptación significativa del poder estatal”. Por ello, este modelo de globalización es identificado como “globalización desde arriba” (Falk, 2000: 49).

GLOBALIZACIÓN ALTERNATIVA

En las últimas décadas, la economía global opera bajo una lógica de segmentación y fragmentación, generando nuevas inclusiones y exclusiones, así como nuevas formas de “heterogeneidad estructural” (CEPAL, 2000). Por otra parte, la actual transformación de los procesos productivos genera un cambio radical en las estructuras de empleo y en las formas de reclutamiento, caracterizado por procesos de flexibilización/precarización, y se da, al mismo tiempo, la feminización de importantes segmentos del mercado de trabajo (Assies et al., 2002: 26).

Además, la globalización comercial y financiera, así como la difusión muy desigual de las nuevas tecnologías en la economía “real”, tornan cada vez más vulnerables las economías nacionales, agudizan desigualdades de productividad y de bienestar entre los países y dentro de ellos, y corroen la soberanía de los estados y naciones; así se coarta el ejercicio efectivo de la ciudadanía y la realización efectiva de los derechos sociales y económicos (Hopenhayn, 2002: 453).

También, las promesas de interacción a distancia y de información infinita contrastan con la exclusión social, la pérdida de cohesión y la desigualdad al interior de las sociedades nacionales –fenómenos que los nuevos patrones productivos no mitigan e incluso amenazan con exacerbar (Hopenhayn, 2002: 456).

En síntesis, se comprueba que la globalización tiene también un impacto negativo sobre la igualdad, comenzando por la distribución desigual del ingreso en países ricos y pobres. Esto ciertamente no es algo nuevo, pero la tendencia se ha ido acelerando en las últimas décadas (Cutter en Ardit, 2002: 468).

Frente a estos resultados negativos, sobre todo en países periféricos, surgen también propuestas contrahegemónicas de globalización, que logran trascender el marco contestatario para constituirse en nuevas formas de globalización propositiva y alternativa.

Un primer caso, según Boaventura de Sousa Santos (1999), es el “cosmopolitismo” –que consiste en movimientos alternativos progresistas– el cual es posible de manera intersticial, en los márgenes del sistema capitalista mundial, como práctica y discursos contrahegemónicos. En segundo lugar, el cosmopolitismo es alcanzado por coaliciones progresistas entre clases o grupos oprimidos y otras clases que se asocian con ellos o que actúan en su nombre o en su interés.

Por lo tanto, estos movimientos alternativos logran traspasar las barreras locales y nacionales de protesta, resistencia y movimientos reactivos³³ a los efectos de la globalización hegemónica, mediante organizaciones colectivas solidarias que disputan reivindicaciones y propuestas a través de movimientos proactivos en espacios y tiempos transnacionales.

Implica la posibilidad de que los estados-nación subordinados, las regiones, las clases o grupos sociales y sus aliados se organicen transnacionalmente en defensa de intereses percibidos como comunes y usen en su provecho las posibilidades para la interacción transnacional creadas por el sistema mundial (Santos, 1999: 59).

La acción transnacional de estos movimientos abarca nuevos movimientos sociales posmaterialistas, como el de la ecología, la paz, el antirracismo, con amplio énfasis en el poder democrático y vigencia de los principios fundamentales de los derechos humanos y civiles, de igualdad, identidad y democracia participativa (Santos, 1999).

Otra forma de los movimientos alternativos es la “herencia común de la humanidad, que surge a raíz de problemas que por su naturaleza son tan globales como el globo mismo [...] o que posibilitan la permanencia de la vida humana en la Tierra” (Santos, 1999: 60). Sus temas son de carácter ambiental común (protección de la capa de ozono, la Antártida, los océanos, la Amazonía; oposición a las armas nucleares, entre otros).

Asimismo, por los efectos multiplicadores en el tratamiento de estos temas, se obtienen vínculos con otros (ecología, biodiversidad), en los que la globalización alcanza diferentes efectos en cadena y logra no sólo acciones de una globalización aislada sino “globalizaciones” de un tema (Palacios Castañeda, 1998).

33 “Construyen trincheras de resistencia en nombre de Dios, la nación, la etnia, la familia, la localidad, esto es, las categorías fundamentales de la existencia humana” (Castells, 1996b: 24).

Estas formas alternativas suelen ser identificadas por los poderes centrales como antiglobalizadoras³⁴, e incluso suelen ser estigmatizadas como globalofóbicas³⁵, por su posición contestataria y de resistencia.

En cuanto a las acciones y propuestas alternativas de estos grupos, estas son consideradas como “globalización desde abajo”, ya que estas formas conllevan una acción de “crítica y resistencia, ambas de una variedad local y de gente común, basada sobre concreción específica de tiempo y espacio [...] y sobre una base transnacional involucrando la relación entre conocimiento y acción política en ciertas iniciativas y niveles” (Falk, 2000: 49).

Debemos hacer énfasis también en el contenido ideológico de la acción política de las nuevas formas de resistencia alternativa de globalización³⁶, que son conducidas individual o colectivamente a partir de “redes paralelas” (Chin y Mittelman, 2000) de presión y acción jurídica en espacios y foros locales, nacionales, regionales e internacionales³⁷, generando así una suerte de “cultura de solidaridad global alternativa” (Waterman, 2000: 137), que por su composición y actividad es heterogénea y diversa.

POBREZA EN COMUNIDADES CAMPESINAS

Para abordar el tema de pobreza en comunidades campesinas, en primera instancia, es preciso delimitar el significado de “campesino”, el cual abarca una entidad social caracterizada por ser una unidad doméstica constituida por la familia como unidad básica multifuncional de organización social, propietaria de la parcela de tierra que trabaja. Se trata de, trabajo en la actividad agropecuaria como principal medio de vida de producción y consumo, uso del trabajo familiar (principal-

34 Como, por ejemplo, los movimientos de Francia contra la reforma de seguridad social y privatización (1995), las marchas europeas contra la precariedad y exclusiones (1997), las protestas de Indonesia (1997), los movimientos de Seattle (1999), la acción global de los pueblos (1998), el Foro Social Mundial (2001), entre algunas de las muchas formas de protesta y rechazo a las políticas y acciones de organismos financieros multilaterales y de los países más ricos del mundo (FMI, BM, BID, G-7, G-10, AMC, y otros más) (Seoane y Taddei, 2001).

35 “La izquierda ‘globalofóbica’, especialmente en la periferia del mundo industrializado. Para ella, la globalización es un fenómeno puramente negativo que debe ser resistido, pues se trata de una puesta en escena del capitalismo tradicional con otro ropaje y a escala planetaria, y por ende es antiética a la justicia social” (Arditi, 2002: 465).

36 Organizaciones de derechos humanos, las ONG con agendas transformativas, movimientos literarios y artísticos en la periferia que buscan valores culturales alternativos (Santos, 1999).

37 “Las actividades incluyen, entre otros, los diálogos y las organizaciones Sur-Sur, las organizaciones laborales mundiales, la filantropía transnacional Norte-Sur, redes internacionales de servicios jurídicos alternativos” (Santos, 1999: 58).

mente) en la producción agropecuaria y su parcial articulación a los mercados (Ellis, 1993; Shanin, 1976; Paz Siles, 1995).

Cabe resaltar, además, que esta caracterización de los campesinos nos permite observar que los mismos no son homogéneos, ya que los factores descriptos (tamaño de la familia, tenencia y uso de la tierra, diferentes ingresos, etc.) son diferenciados en cada una de las unidades familiares, dando lugar a la formación de diferentes tipos de campesinos con diferentes grados de pobreza.

Bajo estos elementos, la comunidad campesina es “un espacio común de cooperación” (Shanin, 1976), comprendido en un espacio territorial donde sus miembros son interdependientes para el uso común de sus recursos con el fin de maximizar el bienestar colectivo (Kervyn, 1988). Además, la comunidad es una organización de campesinos con una producción de subsistencia, cuyo fin es la reproducción familiar (Gonzales de Olarte, 1986).

La combinación de estas dimensiones da lugar a diferentes tipos de comunidad campesina con diferentes grados de pobreza, que pueden ser de carácter cerrado o abierto.

En el caso de la comunidad cerrada, esta es corporativa, y su alcance limita “el poder central [...] en la administración directa, pero en las que se imponen a la comunidad rural [...] ciertas obligaciones colectivas en forma de impuestos y trabajos no remunerados, y en las que la comunidad crea o se reserva mecanismos para administrar sus propios recursos naturales y sociales” (Wolf, 1990: 22). Este es el caso del control de los recursos naturales –tierra, bosques, caza, pesca–, donde la comunidad defiende los derechos básicos de los miembros frente a la competencia exterior.

En cambio, en las comunidades abiertas o flexibles, “las personas son libres de servirse de sus lazos (amistosos y familiares) para mejorar su situación, tanto dentro como fuera de la comunidad” (Long, 1977: 18). Pero también a nivel de grupo, la comunidad, “frente a políticas y proyectos, puede absorber muchos cambios dentro de su equilibrio tradicional” (Gluckman en Long, 1977: 25), y pueden darse encuentros entre lo tradicional y las nuevas formas de organización.

La transición entre comunidad corporativa y flexible varía de acuerdo con las situaciones específicas y contextos en los que se desarrollan las comunidades.

En cuanto a los miembros de la comunidad, esta se sustenta en la familia³⁸, que es un grupo natural con capacidad operativa y eficacia para

38 “La familia es el grupo central, en la que se comparten los productos del campo obtenidos individualmente por cada socio adulto” (Lund en Long, 1984: 88). Asimismo, “cada unidad familiar conforma procesos y estrategias, las mismas que se desarrollan dentro

aglutinar múltiples funciones o dimensiones con el fin de satisfacer las necesidades y la reproducción familiar, tal como explica Wolf (1990):

Sucesión y alternancia de funciones para satisfacer necesidades, realizar múltiples tareas a pequeña escala (en rápida sucesión y con un costo relativamente bajo). Adaptación óptima a los cambios y condiciones, que definen y delimitan su existencia. Organización polivalente: posee funciones compensatorias, devuelve a las personas un sentido más amplio de identidad, es detentadora de moralidad, reputación, honor y prestigio social de las personas (el apellido), en el que el comportamiento familiar constituye el último elemento de referencia.

Por estas características, la familia constituye la institución social central que “tiene un carácter completo” (Wolf, 1990) en el que las personas encuentran su marco de identidad, reproducción y realización. También es a través de esta unidad que sus relaciones con el medio adquieren base y consistencia mediante la construcción de redes de parentesco, amistad, identidad de pertenencia comunal y de grupo social regional, y que por su importancia serán tratadas a continuación.

MECANISMOS DE ESTABILIZACIÓN Y NIVELACIÓN COMUNAL

Tanto a nivel comunal como intercomunal se destaca la existencia de mecanismos considerados niveladores comunales, que “estabilizan la estructura social limitando la formación de capital” (Shanin, 1976: 24) entre los miembros de la comunidad, los cuales se dan mediante una variedad de formas, entre las que resaltamos la redistribución de la riqueza por medio de presterio en fiestas comunales (aniversarios y ceremonias religiosas), donde la comunidad impone padrinzagos a los miembros con mayores recursos económicos, para cubrir los costos de los eventos comunales, lo cual reproduce el prestigio de las familias y la redistribución de la riqueza (Gelles, 1986; Arce, 1993; Shanin, 1976).

Otros mecanismos niveladores indirectos en las comunidades son los trabajos comunales, en los que las familias de la comunidad deben aportar recursos económicos y/o fuerza de trabajo (mano de obra). Por otro lado, se tiene la fragmentación de la propiedad (herencia) y emigración rural (separa los miembros más ricos y más pobres), que en definitiva representan un “poderoso impacto de nivelación y refuerzan la estabilidad y homogeneidad comunales” aceptadas por la comunidad (Shanin, 1976).

de un amplio contexto, y son internalizadas y reflejadas en estrategias particulares de las unidades familiares” (Melhuus en Long, 1984: 62).

Estos mecanismos son componentes importantes para el análisis del cambio social, ya que su modificación (inducida por políticas o proyectos) puede dar lugar a una vulnerabilidad comunal y desarticulación –por medio de la presencia de acumulación de capital entre algunos miembros de la comunidad–, como la proletarianización.

ORGANIZACIÓN COMUNAL CAMPESINA

Dentro del complejo conjunto de relaciones de parentesco, amistad, reciprocidad y redistribución comunal, también están presentes organizaciones de representación comunal (territorial, cooperativa, asociativa, cultural), las cuales están compuestas por un sistema de cargos y autoridades, toma de decisión, institución, convenios y contratos comunales.

En principio, las autoridades comunales son personas con “poder legitimado e institucionalizado en una sociedad. Esta forma de poder concierne a un estatus social y es aceptado como propio por todos los miembros de un sistema social” (Theoderson en Morgan, 1995: 98). Por lo tanto, la autoridad es inherente al estatus y la legitimidad, pero también a las cualidades de la persona y los recursos de autoridad³⁹, que posibilitan el cumplimiento de las funciones en interacción con los miembros de la comunidad para llevar adelante la gestión comunal cotidiana.

A su vez, estas autoridades están jerárquicamente representadas a través de un sistema de cargos, los cuales son asumidos por los miembros sujetos a condiciones internas de residencia en la comunidad, prestigio, rotación (Long, 1977), quienes contraen obligaciones (inversión de tiempo y dinero en actividades de representación), perciben recompensas sociales (poder y prestigio) y desarrollan carrera política (poder y participación en cargos públicos –municipal, regional y nacional).

Otra característica central de las autoridades es respetar y mantener la continuidad y cumplimiento de convenios institucionales y tareas organizativas⁴⁰ existentes en la comunidad, que hacen posible

39 Entre los recursos de autoridad encontramos: recursos instrumentales: de acceso y control de información y conocimiento, redes sociales e institucionales (locales, regionales y nacionales). Recursos políticos y de negociación: parte de la identificación de que toda organización es intrínsecamente política, y los recursos políticos son diferentes; hay intereses, objetivos, expectativas, desacuerdo-oposición, discursos, control de contra-organizaciones y carreras políticas. Recursos culturales: manejo de elementos culturales en la práctica cotidiana, como son las ceremonias, rituales y creencias, entre los principales (Morgan, 1995).

40 La organización de tareas específicas comunales es la puesta en marcha o desempeño “real” de un conjunto de tareas en la comunidad, conformando para ello modelos de organización en sistemas particulares (producción agrícola, pecuaria, forestal), que impliquen acciones organizativas de adquisición, asignación de recursos, mantenimien-

el acceso y uso de los recursos naturales (tierra, bosque, agua, caza, pesca), y la producción y reproducción comunal. Los miembros de la comunidad quedan obligados también al cumplimiento de las normas institucionales y organizativas de esta para acceder al uso y conservación de los recursos naturales y sistemas de producción comunal; por ello estos acuerdos sociales son considerados como “convenios institucionales y sociales de la comunidad, que delimitan la acción individual y colectiva”⁴¹.

Asimismo, estos componentes de la organización comunal campesina se sustentan también en múltiples creencias y prácticas culturales⁴², que son producidas y reproducidas por grupos sociales.

Finalmente, otros elementos presentes en las relaciones sociales son las distintas formas manifiestas del poder que van desde concepciones de dominación⁴³ hasta la del poder como elemento disperso en las estructuras institucionales, en las que actúa de manera diferenciada en diferentes contextos y situaciones, tales como relaciones familiares, comunidades, regiones y naciones (Wolf, 2001).

to, movilización de recursos (mano de obra, capital), manejo de conflictos (disputas y desacuerdos sobre tareas) (Morgan, 1995).

41 Diversas formas de cooperación vecinal se emplean para la limpieza de los terrenos, la recolección, el cuidado del ganado y la provisión de algunos servicios económicos (molino) (Shanin, 1976). Prestaciones de trabajo, en las que todos los miembros de la comunidad contribuyen con fuerza de trabajo para la conservación de acceso vial, infraestructura de producción (canales de riego), escuelas y otras formas (Paz Siles, 1995: 97). Formas colectivas de reciprocidad (Calderón y Laserna, 1988).

42 Aquí cultura es entendida como “aparato mental, autogenerado y autopropulsado de normas y reglas de conducta [...] con diversos puntos de vista sobre el mundo y campos de lazos comunitarios íntimos que unen” (Wolf, 2001: 38).

43 “Capacidad de dominación y subordinación, la imposición de los propios deseos sobre los otros” (Weber, 1981: 43).

